Revue Européenne
des Migrations Internationales
Volume 3, N° 3
4eme trimestre 1987

La politique française de l'immigration antillaise de 1946 à 1987

Fred CONSTANT

Persée creative commons

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, les sociétés antillaises qui étaient surtout, jusqu'au milieu du XIXe siècle, des terres d'immigration massive (1) deviennent sous l'action conjuguée de plusieurs facteurs (l'explosion démographique avec des taux considérables de croissance naturelle, la décolonisation de nombreux territoires, la crise profonde de l'économie de plantation, les besoins en main-d'œuvre des pays industrialisés) un foyer intense d'émigration vers les anciennes métropoles coloniales européennes (Royaume-Uni, Pays-Bas, France) et l'Amérique du Nord (Canada, USA). La transformation, dans les années 60, du statut juridique de nombreux pays et l'émergence d'entités nationales ne remettent pas en cause les liens historiques noués avec les ex-puissances coloniales (non régionales) et les excédents de population se portent, de façon quasi-automatique (jusqu'aux années 70 environ), vers celles-ci pour y chercher un emploi. Ainsi, voit-on les ressortissants des Antilles de colonisation britannique (notamment les Jamaïcains) gagner la Grande-Bretagne ; ceux des Antilles de colonisation hollandaise, les Pays-Bas ; ceux des Antilles de colonisation française, la France « hexagonale ».

Posée, à l'origine, comme préalable au décollage économique et solution au déséquilibre démographique des sociétés de départ (Martinique, Guadeloupe), la politique française de l'immigration antillaise (2) prend naissance dans une conjoncture nationale, marquée par l'expansion économique, le développement industriel et l'augmentation du nombre des emplois ; conjoncture qui rend nécessaire l'appel à une main-d'œuvre extérieure. Souvent confondue avec l'immigration étrangère dans le même mythe de la France (en l'occurrence, la métropole) au départ et dans la même désillusion à l'arrivée (3), l'immigration antillaise prend pourtant d'emblée un relief particulier non seulement parce qu'elle concerne des

« nationaux de couleur » et une insertion socio-professionnelle spécifique, mais aussi parce qu'elle cristallise l'évolution des pouvoirs publics face au développement de ces départements d'Amérique.

Pour s'en tenir à cette double perspective, la politique française de l'immigration antillaise n'est pas sans enseignement dans le récent débat relatif aux droits politiques des immigrés (4). Pour comprendre l'enjeu dont elle fait l'objet (du double point de vue de la société de départ et de la société d'accueil), cette étude rappelle brièvement le contexte historique de son élaboration, les modalités concrètes de sa mise en œuvre ainsi que les infléchissements subséquents à son application avant d'évaluer, à l'aune de la législature socialiste (1981-1986), la pertinence de la variable idéologique dans sa gestion. Enfin, à la lumière des premières orientations annoncées, en la matière, par le Gouvernement de la cohabitation, des perspectives sont esquissées à partir des tendances lourdes (comportement démographique, évolution du marché du travail, déclin des activités économiques traditionnelles dans les sociétés d'origine) mais aussi des facteurs d'incertitudes (évolution de la conjoncture économique dans la société d'emploi ; attitude des pouvoirs publics vis-à-vis de la question migratoire antillaise ; extension progressive du régime métropolitain de protection sociale aux Antilles ; stratégies individuelles de migration).

EMERGENCE ET INSTITUTIONNALISATION DE LA MIGRATION ANTILLAISE

D'abord spontanée et limitée aux filières administratives (« mouvement » des fonctionnaires ; démobilisation en métropole ; service militaire adapté du général Némo), l'immigration antillaise en métropole s'amplifie avec le processus de départementalisation de ces anciennes colonies françaises d'Amérique (loi n° 46-451 du 19 mars 1946).

Perçue, des deux côtés de l'océan, comme la voie originale par laquelle une communauté amènerait l'autre à un niveau de développement analogue au sien, la mise en place des structures départementales a avivé, dans un contexte de surpopulation relative, les tensions socio-économiques induites par le déclin des activités agricoles traditionnelles (5). Tandis que la crise de l'économie de plantation entraîne une libération continue des forces de travail qui affluent vers les villes (6) la métropole amorce une phase de croissance de l'activité économique qui se caractérise par un profond redéploiement industriel, moteur d'une expansion continue jusqu'au milieu des années 70. Dans ce contexte, les pouvoirs publics, confrontés aux premiers troubles sociaux liés à la fermeture des usines sucrières et au mécontentement général, vont, en assimilant le problème du développement des Antilles à une question d'équilibre démographique, favoriser l'immigration massive des actifs non-employés, appelés à occuper, pour l'essentiel, des emplois peu qualifiés dans la fonction publique (Assistance Publique ; PTT...) à laquelle la main-d'œuvre étrangère ne pouvait prétendre. Par la suite, sous la pression de diverses contraintes tant économiques que politiques, les décideurs ont été amenés, au milieu des années 70, à reconsidérer leurs options initiales.

L'EMIGRATION, SOLUTION AU PROBLEME DEMOGRAPHIQUE ANTILLAIS ET PREALABLE AU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE INSULAIRE

Une politique se définit moins par ses intentions que ses résultats ([7]). Les conditions qui ont présidé à la formulation (c'est-à-dire à la transformation d'un problème en solution) de la politique française de l'immigration antillaise revêtent une importance capitale, et pourtant aucune situation sociale — crises, conflits, tensions — ne détermine, par elle-même, mécaniquement la nature ni les modalités de l'intervention éventuelle des autorités publiques ([8]). Dans cette perspective, la planification de l'émigration antillaise, avec tout ce qu'elle suppose comme emprise de l'Etat, prend son origine dans un rapport de la Commission Centrale des DOM ([9]) qui devait indiquer, après que de Gaulle ait réaffirmé, en 1956, l'appartenance des Antilles à la République française, les grandes lignes de l'action publique, en la matière jusqu'au VII[e] plan. Reprenant les termes d'une étude antérieure ([10]) ce rapport postule, selon des préceptes dérivés de l'idéologie libérale, que la mobilité géographique peut corriger l'inégalité initiale des ressources entre les ressortissants d'un même ensemble national et que, par conséquent, il appartient aux travailleurs d'Outre-Mer de rejoindre les régions de la métropole plus développées, créatrices de richesses. Dans cette logique, l'option migratoire devient un objectif officiel sur la base du tryptique suivant :

— l'émigration, facteur de résorption du problème démographique et du sous-emploi des sociétés de départ ;

— l'émigration, solution partielle à l'insuffisance de la main-d'œuvre en métropole ;

— l'émigration, garant de la stabilité politique aux Antilles.

Conjointement à cet appel à la mobilité de la main-d'œuvre locale, les pouvoirs publics mettent en place une politique ingénieuse de parité sociale modulée en fonction des données socio-économiques et des contraintes démographiques locales mais tenant compte également des limites financières de la solidarité nationale : le régime de Sécurité sociale appliqué dans les DOM à partir des années 48 ([11]) assure une retraite aux vieux travailleurs et le remboursement des soins de santé, mais le régime des prestations familiales, créé par la loi « nataliste » du 22 août 1946, n'a jamais été étendu aux DOM. Ceux-ci restent régis par la loi du 11 mars 1932 ([12]) qui organise, en fonction du nombre de journées travaillées et à un taux bien inférieur à celui de la métropole, le versement de certaines allocations ([13]). Derrière la nécessité officiellement proclamée d'adapter la législation sociale à la situation particulière de l'Outre-Mer se profile l'objectif essentiel des pouvoirs publics de lutte contre « l'explosion démographique » et d'incitation à la migration.

Le IV[e] plan (1962-1965), à partir duquel l'Etat prend directement le contrôle de cette migration, valide ces propositions et sanctionne l'analyse globale dont elles procèdent tandis que, suite à la révolution « castriste » cubaine, aux événements sanglants d'Algérie, au processus international de décolonisation et aux émeutes de Fort-de-France, de décembre 1959, les premières organisations indépendantistes

apparaissent en Martinique (Organisation de la jeunesse anti-colonialiste martiniquaise) et en Guadeloupe (Groupe d'Organisation Nationale de la Guadeloupe) autour du mot d'ordre de rupture avec la métropole.

Le tournant des années 1960

Ces années 60 marquent un tournant. Toute la vie politique locale se cristallise autour d'un débat sur les problèmes soulevés par la départementalisation et les solutions qu'apporterait une autonomie de plus en plus vivement revendiquée par certaines tendances. Si la départementalisation a longtemps paru l'achèvement (dans tous les sens du terme) de la période coloniale, elle semble désormais aller à contre-courant d'un mouvement universel vers l'indépendance. Loin de se limiter au problème des institutions politiques et administratives, ce débat englobe la totalité des questions économiques, sociales et culturelles qu'affrontent les sociétés antillaises ([14])

Cette mobilisation de toutes les forces politiques en faveur d'un aménagement de la politique gouvernementale menée dans les DOM conduit aux décrets (n° 60-406 et n° 60-407) du 26 avril 1960 tendant à instaurer une « départementalisation adaptée ». D'une part, les Conseils généraux sont associés à la procédure d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative des DOM. D'autre part, le préfet se voit doté de pouvoirs sensiblement supérieurs à ceux de ses collègues de la métropole. En outre, une loi de programme n° 60-776 du 30 juillet 1960 met en œuvre un programme triennal destiné à améliorer l'équipement et l'expansion économique dans les DOM. Enfin, devant la montée des contestations politiques et du mécontentement général, les allocations familiales sont fortement réévaluées (triplement entre 1962 et 1966) ([15]) sans toutefois atteindre le niveau métropolitain. Mais les migrations ne cessent pas pour autant d'être un instrument de politique démographique. Gouvernants et experts, rejetant le diagnostic d'Aimé Césaire ([16]) qui dénonce la départementalisation Outre-Mer comme une « mystification » après en avoir été un promoteur éloquent, continuent à expliquer le « malaise antillais » en termes de surpopulation relative pour appeler la population active non-employée à franchir à nouveau l'Océan : « la mise en œuvre immédiate d'une politique systématique d'émigration, qui ne peut s'opérer principalement que vers la métropole, et qui doit s'exercer au profit d'une part importante de la population des trois départements insulaires, est la *condition primordiale de la réalisation des objectifs du plan.* Une priorité doit être donnée à cette action si l'on veut que celles entreprises pour accroître le revenu et l'emploi produisent leur plein effet » ([17]).

Dans la mesure où elle décongestionne les campagnes des surplus de main-d'œuvre, contribue à diminuer le chômage ou le sous-emploi, entraîne au loin les masses potentiellement « manipulables » et contraint à l'exil les adversaires avérés du pouvoir établi (ordonnance n° 60-1101 du 15 octobre 1960), la politique française de l'immigration antillaise remplit bien une fonction de régulation politique des sociétés de départ ([18]) quand elle s'enferme, officiellement dans la rhétorique républicaine de la solidarité nationale et des grands équilibres économiques.

Le V[e] plan (1966-1970) confirme ces orientations générales tout en avançant, au moment où de nombreux troubles émaillent la vie sociale aux Antilles (émeutes de 1967 en Guadeloupe, conflits violents du monde du travail en Martinique), la

nécessité d'un contingentement de l'émigration. « Dans la mesure où le niveau escompté de la production — même dans l'hypothèse de développement accéléré — est insuffisant pour absorber les disponibilités de main-d'œuvre en quête de travail dans les départements insulaires, *la politique des migrations s'impose comme un moyen de lutte contre le déséquilibre du marché de l'emploi.* Elle permet également d'augmenter le taux de croissance par tête. Compte-tenu des différents facteurs d'ordre économique, social, psychologique et politique qui commandent d'en limiter l'importance, le mouvement migratoire au départ des départements insulaires ne pourrait pas, semble-t-il, dépasser un volume maximum de 10 000 personnes en année moyenne du V[e] plan, dont 4 000 pour la Réunion et 3 000 pour chacun des départements antillais » ([19]).

Les mesures économiques et sociales des années 1970

De fait, les années 70 voient le contexte général de l'incitation publique à la migration passablement transformé : l'évolution démographique des populations antillaises, sous l'effet conjugué de l'émigration et du contrôle des naissances ([20]), laisse transparaître, entre 1965 et 1975, une baisse de la fécondité de 25 % en Guadeloupe et de 40 % en Martinique. Cependant, les départs massifs n'ont pas entraîné une diminution du chômage ou du sous-emploi dans les deux départements français d'Amérique encore moins une stimulation du développement économique. Au contraire, l'exportation en métropole d'une partie des surplus de main-d'œuvre se poursuit toujours dans une conjoncture locale marquée par le retrait de l'économie de plantation et la multiplication des conflits du travail (événements de Chalvet en Martinique en 1974...) alors que les partis locaux d'opposition s'emparent de la question migratoire antillaise pour dénoncer, selon l'expression d'Aimé Césaire « le génocide par substitution » (1977) des peuples guadeloupéens et martiniquais, sous l'effet croisé d'une immigration blanche (fonctionnaires métropolitains) et d'une émigration noire. Quelques années auparavant, la convention du Morne Rouge (1971) avait réuni les principaux partis « progressistes » des DOM autour de la revendication d'une évolution statutaire vers plus d'autonomie, s'inspirant de la formule institutionnelle de décolonisation britannique appliquée dans la région caraïbe.

Alors que Georges Pompidou succède au Général de Gaulle à la présidence de la République, le VI[e] plan (1971-1975) reconduit la même option migratoire tout en mettant l'accent, pour la première fois, sur la nécessité d'engager, de façon concomitante, une politique économique dynamique dans les sociétés d'origine : « Au total, la croissance de la production et des équipements publics devra, dans chacun des départements et territoires d'Outre-Mer, être plus rapide que celle réalisée en métropole. Les options proposées ci-dessus sont prioritaires, mais elles ne sauraient, dans la meilleure hypothèse, régler au cours du VI[e] plan, le problème crucial de l'emploi. Le phénomène de surpopulation s'est aggravé du fait d'un accroissement démographique considérable (...). Compte-tenu de la part importante des charges sociales dans l'ensemble des dépenses publiques (30 %), du sous-emploi effectif, des possibilités d'emploi et du niveau de population prévisibles en 1985, l'accentuation des actions d'orientation familiale et la mise en place d'une politique démographique adaptée aux trois départements semblent s'imposer. La

politique de migration sera également poursuivie afin de permettre l'intégration sociale de personnes actives non occupées » ([21]). La gestion pompidolienne de la question migratoire antillaise va se caractériser par la tentative de moduler l'impératif migratoire au moyen de la poursuite d'une politique démographique et familiale et par l'adoption de mesures destinées à stimuler le secteur productif local. Sur le premier point, c'est en 1973 que les pouvoirs publics décident d'aligner les majorations d'allocations familiales, servies dans les DOM, sur le régime métropolitain ([22]). Sur le second point, on assiste au renforcement du dispositif d'aides publiques et d'incitations fiscales à l'investissement Outre-Mer. Dans les faits, l'économie locale des Antilles demeure marquée par la politique de soutien massif des revenus par le secteur public, l'amélioration des niveaux de vie par les équipements collectifs et la création d'emplois par l'administration ([23]). Sous l'effet des transferts publics, l'économie insulaire prend un tour de plus en plus artificiel, compte-tenu de l'échec patent du redémarrage de l'activité économique, attendu d'une planification indicative et du libre jeu des forces du marché. Pourtant, lors de son voyage aux Antilles en 1974, le président Giscard d'Estaing s'inscrit pleinement dans la continuité de la politique publique, initiée par son prédécesseur, qu'il va s'attacher à systématiser, conformément à sa doctrine du rattrapage des standards de vie métropolitains. L'ambition est de nouveau d'assurer plus fermement le développement économique insulaire en renforçant l'appareil local de production dans le cadre du marché commun et de l'ensemble français. Le VII[e] plan (1976-1980) reprend tous ces objectifs en même temps qu'il définit une orientation nouvelle vers certains aspects de l'industrialisation comme la création d'industries de transformation tournées vers l'exportation à destination des marchés internationaux. Parallèlement à cette politique de développement économique, la conjonction d'une politique familiale plus sociale en métropole avec la baisse de la fécondité aux Antilles ouvre une décennie marquée par l'extension Outre-Mer de nombreuses prestations. Parmi celles-ci, citons le maintien des prestations familiales aux travailleurs licenciés pour raisons économiques (décrets du 4 juillet 1975 et du 2 décembre 1977), le complément familial (loi du 29 décembre 1977 et décret du 5 septembre 1978), la mensualisation des prestations familiales (décret du 12 mai 1980), l'extension du régime métropolitain de protection contre le chômage (décret du 27 février 1980). Cet effort gouvernemental — sans précédent — pour le progrès social répond à la nécessité de « relancer » la départementalisation au moment critique où les mouvements indépendantistes comme les partis locaux d'opposition radicalisent leurs positions.

L'émigration n'en est pas moins toujours considérée comme une nécessité : « En dépit d'une évolution, les contraintes démographiques demeurent, dans les îles, malgré un arrêt de la croissance de la population, plusieurs dizaines de milliers de jeunes accèdent chaque année au marché du travail au moment où, selon l'évolution générale, l'agriculture exige moins de personnel. (...) L'emploi d'une population nombreuse et jeune, problème grave, ne pourra trouver localement à court et moyen terme que des solutions partielles. Du moins celles-ci doivent être plus vivement recherchées que par le passé, notamment dans le développement de l'économie rurale pour les besoins et par la création d'activités industrielles. Mais *le maintien d'un courant migratoire*, ajusté aux besoins réels, avec un système d'information et de préparation sur place des intéressés et d'accueil en métropole, *reste indispensable au moins pendant le VII[e] plan* » ([24]).

Ainsi, du IV^e au VII^e plan, les pouvoirs publics ont surtout apporté une réponse démographique aux questions soulevées par le développement des Antilles même si, à partir du VI^e plan, la nécessité de prendre des mesures tendant à relancer le secteur productif local est affirmée. Durant la même période, le niveau et la qualité de la couverture sociale aux Antilles restent nettement en deçà de ce qu'ils sont en métropole malgré l'extension de nombreuses prestations. Les taux et les conditions d'ouverture des droits sociaux, combinés aux particularismes structurels du marché du travail (importance du nombre des travailleurs « occasionnels »), s'y révèlent plus sélectifs et pénalisants pour les travailleurs en marge du « secteur moderne ». En outre, le salaire minimum (SMIC) pratiqué dans les DOM, malgré diverses réactualisations, demeure inférieur de 20 % à celui en vigueur en métropole alors qu'on a pu estimer ([25]) qu'il représente en réalité le niveau plafond des rémunérations des petits salariés du commerce, de l'artisanat et des BTP. Dans ce contexte socio-économique, la politique française de l'immigration antillaise apparaît bien comme l'interface de l'action publique relative au développement de ces départements insulaires. Tant que la migration des ressortissants de ces régions correspondait à une forte poussée démographique dans les sociétés de départ et à un besoin de main-d'œuvre dans la société d'emploi, elle a été systématiquement encouragée. Dès que ses débouchés traditionnels ont commencé à s'épuiser, rendant l'insertion des migrants plus difficile, la priorité accordée aux problèmes des Antilles a fait l'objet d'aménagements qu'il est possible de repérer en suivant l'évolution des missions confiées à l'organisme spécialisé, chargé de la mise en œuvre de cette politique migratoire, le BUMIDOM (Bureau pour les Migrations Intéressant les Départements d'Outre-Mer).

LE BUMIDOM, INSTRUMENT DE LA POLITIQUE FRANÇAISE DE L'IMMIGRATION ANTILLAISE

Si les problèmes de l'immigration sont pris en charge, en France, par les structures gouvernementales et administratives de l'Etat, les nécessités de la mise en œuvre et de la gestion concrète des options retenues ont conduit à la création d'un organisme ad hoc : le BUMIDOM (arrêté du 26 avril 1963). Société d'Etat, dotée de la personnalité civile et de l'autonomie financière, le BUMIDOM, placé sous la double tutelle du Ministère des DOM/TOM et du Ministère de l'Economie et des Finances, s'est vu initialement confier le soin de contribuer à la solution des problèmes démographiques relatifs aux départements d'Outre-Mer. Il s'agissait d'obtenir que dans des contextes locaux fortemement perturbés (crise de l'économie de plantation et surpopulation relative), des agents (tout particulièrement le surplus de main-d'œuvre libéré par l'effondrement des activités agricoles) accomplissent des actions recherchées par les pouvoirs publics (en l'occurrence, le passage à l'acte migratoire) ; actions réputées engendrer la venue de certains effets attendus (normalisation du marché local de l'emploi et de la dynamique démographique).

Dans cette perspective, plusieurs missions sont assignées au BUMIDOM :

— Informer les futurs migrants, sélection professionnelle des candidats, organiser leur mise en route et leur accueil ;

— Former professionnellement et placer la main-d'œuvre migrante ;

— Faciliter les implantations à caractère familial ;

— Créer et gérer des centres d'accueil et de transit ;

— Assurer la coordination pratique des activités des différents organismes intervenant dans la réalisation des programmes concernés.

De 1963 à 1980, on a pu estimer (26) que le BUMIDOM a organisé environ 160 000 migrations et s'est partiellement chargé du placement de cette main-d'œuvre dans des emplois subalternes d'employés, d'ouvriers ou de personnel de service (notamment dans les services de l'Assistance Publique).

Au moins à ses débuts, la migration des originaires d'Outre-Mer, en particulier les ressortissants des Antilles, n'a pas été vécue, par la majorité d'entre eux, comme un mouvement comparable à celui des travailleurs étrangers. L'évolution économique de leurs départements d'origine conduisait les migrants à rêver d'un ailleurs où la vie était réputée plus facile d'autant que les différences de protection sociale entre la métropole et l'Outre-Mer étaient suffisamment significatives (27). En outre, le système idéologique, à l'œuvre dans ces îles lointaines, favorisait l'association entre ascension sociale et identification à la culture française (28). La métropole (singulièrement Paris cristallisait toutes les ambitions personnelles comme le cadre somptueux de la réussite professionnelle. Les migrants antillais ont ainsi, dans leur grande majorité, conçu leur migration dans les termes d'un projet de promotion sociale passant par l'assimilation à la « prestigieuse » culture Française. D'où le désir de se penser français à part entière et de proclamer sa nationalité comme un signe de fierté et de dignité. Les difficultés d'installation auxquelles ils étaient confrontés ne leur semblaient pas différentes de celles rencontrées par des provinciaux « montés » à Paris : « La responsabilité des discriminations subies était attribuée plus à des individus qu'au fonctionnement de la société à travers ses institutions. Paradoxalement, la France était pour le migrant à la fois un territoire mythique et une patrie proche » (29).

Dans la mesure où elle rencontrait l'aspiration des populations concernées (tout au moins dans les années 60), la politique française de l'immigration antillaise a connu un succès que l'on a trop souvent analysé, de façon mécanique, à l'aune d'un strict déterminisme économique (30) en négligeant les facteurs psycho-culturels de même que les stratégies individuelles des migrants. Plutôt que le résultat implacable d'une politique publique de « déportation acquise aux intérêts du grand patronat français » (31), l'immigration antillaise en métropole a pris cette ampleur parce qu'elle s'adressait à la fois « au cœur et à la raison » des candidats à la migration.

En fait, durant la première décennie de son existence, le BUMIDOM a surtout fonctionné comme une agence de transport et, en partie, de placement d'une main-d'œuvre, attirée par la perspective d'une rapide intégration et gratifiante insertion professionnelle, en négligeant délibérément de lui dispenser des formations qualifiantes. Pendant ces longues années, des « centres de formation » gérés par le BUMIDOM (notamment, ceux de Crouy-sur-Ourcq et de Simandres), n'ont assuré que des cours « d'adaptation à la vie métropolitaine » et une faible préparation professionnelle (employés de maison, manutentionnaires, agents de services...) alors même que le préfet Vié, secrétaire général des DOM et président du BUMI-

DOM, définissait la migration antillaise dans une perspective de promotion sociale ! (32). Le manque d'information et de préparation des candidats à la migration aidant, la désillusion puis la résignation auxquelles s'est rapidement substitué le mythe du retour, ont durablement marqué la psychologie de cette génération de migrants d'autant que les problèmes soulevés par l'intégration de ces nouveaux venus étaient méconnus par les pouvoirs publics. Tenus pour des Français modifiant leur établissement sur le territoire national et, à ce titre pour des citoyens comme les autres, les difficultés d'installation rencontrées par ces nationaux de couleur, n'étaient pas, au seuil des années 70, formalisées comme un problème appelant l'intervention de l'Etat. Dans ce contexte global, le BUMIDOM, agent de mise en œuvre des objectifs migratoires définis par les experts du plan, affirmait sa véritable vocation : soulager les économies déclinantes des départements d'origine en écrêtant le surplus de main-d'œuvre au profit du marché du travail de la métropole dans le cadre de la solidarité nationale : « La France, respectant la liberté individuelle et se plaçant dans l'esprit de solidarité qui doit unir ses ressortissants, a ouvert, non seulement en droit mais également en fait, le marché du travail de métropole aux personnes actives des départements d'Outre-Mer désirant venir s'y implanter » (33).

Cependant, à partir des années 70, les possibilités d'emplois qui conditionnaient le bon fonctionnement d'un système fondé sur la satisfaction de besoins en main-d'œuvre peu qualifiée, se sont progressivement rétrécies. Alors que la migration « spontanée » prenait une ampleur considérable, la migration « organisée » entamait une décrue régulière tout en découvrant, dans son retrait, l'acuité des problèmes d'insertion sociale de migrants en proie à des crises d'identification parfois très fortes (voir le film « O Madiana » de Constant Gros-Dubois et les travaux du CREDA). De fait, le parcours classique du migrant (emploi, logement...) invalidait les présupposés attachés à la citoyenneté française et mettait en relief la primauté des discriminations raciales (34) au point que les pouvoirs publics, sous l'effet conjugué des pressions exercées par les partis politiques et les mouvements associatifs antillais, devaient redéfinir, à partir du VIIe plan, diverses orientations du BUMIDOM. L'accent est mis d'une part, sur la nécessité et le développement de formations professionnelles qualifiantes, l'aide au logement, la prise en charge financière des migrants démunis, la liaison avec les organismes sociaux, le conseil aux migrants en difficultés et, d'autre part, sur l'importance de réunir les éléments d'un environnement social facilitant l'adaptation des intéressés à leur nouveau mode d'existence. Dans cette perspective, sur l'initiative du Ministère des DOM/TOM, des comités nationaux d'accueil des Antillais et des Réunionnais en métropole sont créés parmi lesquels l'AMITAG (Association des Travailleurs Antillais et Guyanais en France), le CNARM (Centre National d'Aide des Ressortissants d'Outre-Mer) émergent rapidement en tant qu'instances « représentatives » institutionnalisées. Des conventions sont conclues entre le BUMIDOM et le CASODOM (Centre d'Aide Sociale des Originaires d'Outre-Mer) qui permettent à cet organisme associatif de relayer la société d'Etat. Enfin, dans le but d'enlever à la migration l'aspect déprimant d'une séparation familiale prolongée et d'une rupture avec le département d'origine, l'aide aux regroupements familiaux a été développée, non seulement en ce qui concerne la mise en route des familles, mais également pour ce qui a trait à leur établissement (prêts d'implantation, aide dans la recherche du logement). L'ouverture d'un guichet délivrant des titres de transports à des tarifs préférentiels complète le dispositif adopté.

Après avoir assimilé l'immigration antillaise à un *simple changement de résidence sur le territoire national*, les pouvoirs publics sont contraints de mettre en place un ensemble de mesures réglementaires, dérogatoires ou supplétives au droit commun, destinées à favoriser l'insertion socio-professionnelle des intéressés. Ces mesures, trop tardives et trop timides, visant à garantir à ces derniers un *accès effectif aux droits ouverts par la citoyenneté française* n'ont pas suffi à améliorer la situation globale de la communauté antillaise en métropole.

Au moment où s'amorçait le passage d'une émigration de travail à une immigration de peuplement, l'image du BUMIDOM dans la communauté des assujettis n'était guère favorable au succès de sa nouvelle mission pour autant que celle-ci fut véritablement autre chose qu'un gage donné aux partis assimilationnistes et, plus largement, à ceux qui refusaient de rejoindre le camp des détracteurs de la métropole aux Antilles... En effet, la politisation de la question migratoire dans les systèmes partisans insulaires se poursuivait au point de constituer le *vecteur structurant du rapport à la métropole.* Les partis départementalistes continuaient à défendre le principe de la migration au nom de la solidarité nationale tout en souhaitant, cependant, l'amélioration de ses modalités tandis que les formations anti-départementalistes le dénonçaient au motif du dépérissement des départements concernés.

L'IMMIGRATION ANTILLAISE : UN PROBLEME POLITIQUE

A la veille du VIII[e] plan (1981-1985), en dépit de l'élargissement de l'action du BUMIDOM et des mesures de redressement économique expérimentées dans les sociétés d'origine, l'immigration antillaise soulève, tant aux Antilles qu'en métropole, plus de questions qu'elle ne résoud véritablement de problèmes. Posée, initialement, comme la *condition sine qua non* à la régulation démographique et à la normalisation du marché de l'emploi des sociétés de départ, la politique française de l'immigration antillaise n'a pas atteint les objectifs qu'elle s'était assignés. Sur le plan démographique, à la classique notion de l'explosion démographique s'est progressivement substitué, à partir des années 70, un phénomène général de baisse de la natalité qui conduit à reposer le problème démographique dans des termes différents ([35]). Suite à une modification profonde des comportements en matière de natalité et de fécondité liée au processus de modernisation des sociétés concernées ainsi qu'aux émigrations massives des années 60, les experts du plan se voient contraints de préconiser la mise en place de mesures de redressement de la natalité afin de prévenir l'avènement d'une « société confrontée à de graves problèmes de régression économique et sociale » ([36]). De plus, ce phénomène général de baisse de la natalité n'a pas eu de conséquences immédiates sur la situation de l'emploi dans ces départements ultra-marins puisque les générations, nées auparavant, ont continué à se présenter massivement sur un marché du travail que les migrations considérables vers la métropole et la création d'emplois dans le secteur tertiaire (fonction publique et commerce) ne sont pas parvenues à équilibrer ([37]). L'émergence de nouvelles générations, plus instruites et plus exigeantes, qui n'ont pas connu la période coloniale, constitue un nouveau défi pour les responsables du développement économique : d'une part, les femmes se portent de plus en plus comme

demandeurs d'emplois et viennent accroître le nombre d'actifs non-employés ; d'autre part, les jeunes convoitent davantage les emplois « modernes », c'est-à-dire à plein temps, stables et bien rémunérés.

En bref, le programme d'action prioritaire n° 7 du VII[e] plan visant à « accélérer la départementalisation économique des DOM » comme la poursuite de la départementalisation sociale (alignement sur le régime métropolitain de prestations sociales servies jusque-là de façon restrictive) n'ont pas entraîné une plus grande stabilisation de la main-d'œuvre locale sous-employée. Au contraire il semble que la migration « spontanée », en cette fin des années 70, connaisse son apogée ([38]) alors même que la conjoncture économique nationale, caractérisée par l'émergence d'un chômage persistant et par la mise en œuvre de restrictions budgétaires rendues nécessaires par le rétablissement des grands équilibres économiques, lui était plutôt défavorable.

Dans le même temps, les formations politiques locales anti-départementalistes, excédées par la politique libérale de Valéry Giscard d'Estaing, radicalisent leur position contre la métropole. Les mots d'ordre « d'auto-détermination », « d'autonomie », « d'indépendance », sont régulièrement reconduits de congrès en congrès et quand, Aimé Césaire, dénonce, en 1979, « l'hémorragie des forces vives du pays (...) l'expatriation forcée d'une jeunesse sans perspective » pour stigmatiser le septennat giscardien, il annonce la petite phrase du secrétaire général du parti progressiste martiniquais qu'il préside : « Amis Européens, pliez bagages, tout doucement. Séparons-nous en frères quand il en est temps encore » ([39]).

De l'autre côté de l'océan, les émigrés antillais s'efforcent de donner un prolongement collectif à leurs revendications individuelles. Après les étudiants, ce sont les travailleurs qui multiplient les manifestations pour sensibiliser l'opinion publique métropolitaine aux discriminations dont ils sont victimes. Cette effervescence sociale tient, outre à l'insuffisance de la mission d'insertion du BUMIDOM, à l'émotion suscitée par la ségrégation raciale et les premières agressions racistes. Le mythe de la « mère-patrie » s'effondre devant la crise de la citoyenneté et de l'assimilation ([40]) que la rhétorique républicaine en termes de solidarité nationale et le recentrage des activités du BUMIDOM ne parviennent pas à atténuer.

A la veille de l'élection présidentielle de 1981, le bilan de la politique française de l'immigration antillaise, indissociable de la question du développement des sociétés d'origine, invalide les projections démo-économiques des experts du plan et les hypothèses de régulation politique des gouvernements au long d'un enchaînement pernicieux de causes et d'effets où les conséquences non intentionnelles de l'action publique l'emportent sur ses objectifs affichés. C'est dans ce contexte global que les socialistes accèdent aux affaires publiques et héritent du dossier de l'immigration antillaise qu'ils s'attacheront à gérer en se démarquant de leurs prédécesseurs. Toutefois, le plan intérimaire (loi n° 82-6 du 7 janvier 1982) fondé sur un diagnostic d'ensemble de la situation de la France en 1981, marquée par un chômage accru, un appareil productif vieilli, une inflation élevée, ne marque pas une rupture par rapport aux indications du VII[e] plan. Si l'accent est mis d'emblée sur la double nécessité de renforcer le secteur productif local et d'instaurer « une société plus juste, plus solidaire et plus responsable et respectueuse de l'identité des populations d'Outre-Mer », l'arrêt de l'immigration antillaise n'est pas encore à

l'ordre du jour pas plus d'ailleurs que la remise en cause de l'institution BUMIDOM : « Pour le transport aérien, un réexamen des conditions de desserte entre la métropole et les DOM/TOM sera entrepris. En particulier, une négociation sera engagée avec Air France en vue d'obtenir des conditions particulières en faveur du BUMIDOM pour les migrants » (41).

De fait, il faudra attendre 1982 pour enregistrer la suppression du BUMIDOM, symbole d'un passé réputé révolu et la création de l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-Mer (ANT), chargée de la mise en œuvre concrète de la doctrine de la gauche relative à l'immigration antillaise.
à l'immigration antillaise.

LA GAUCHE AU POUVOIR : UNE NOUVELLE POLITIQUE ?

La gestion socialiste de la question migratoire antillaise repose sur le constat en lui-même ni nouveau ni original, de l'aggravation des difficultés économiques et sociales des sociétés de départ. Elle traduit néanmoins la tentative de renverser la politique pratiquée par les gouvernements précédents. Lors des assises nationales des originaires d'Outre-Mer tenues le 16 juin 1983 à Paris, le Secrétaire d'Etat chargé des DOM/TOM, M. Georges Lemoine expose les grandes lignes de cette nouvelle politique étatique : « Je le dis au risque de choquer certains : oui, toute la politique que conduit le gouvernement (...) vise à tarir une certaine migration. Oui le gouvernement ne pense pas qu'il soit souhaitable que des jeunes quittent les DOM parce qu'ils croient n'y avoir aucun avenir. Oui, le gouvernement regrette cette migration économique qui est la sanction d'absence de développement réel de l'économie des DOM, toutes ces années. Oui, pour le gouvernement, le développement des DOM est un objectif prioritaire, et nous voulons qu'enfin la *migration soit un choix libre et non une carte forcée* » (42).

L'optique gouvernementale est nettement affirmée : dissuader la poursuite des départs massifs par la mise en œuvre d'une politique volontariste de création d'emplois et par l'accélération concomitante de l'extension du régime de protection sociale métropolitain. Toutefois, les résultats ne seront pas à la hauteur des ambitions et la politique de « rigueur », mise en place en 1982, fera obstacle à la généralisation des allocations annoncée par les gouvernants (43). L'action des pouvoirs publics n'en traduit pas moins la priorité donnée à l'insertion sociale et culturelle des migrants vivant en métropole. Elle sanctionne la fin de l'impératif migratoire : les migrations cessent ainsi progressivement d'être un instrument de politique démographique. De fait, les perspectives de non-retour, s'affirmant de plus en plus, posent la question de l'immigration dans des termes différents : aux problèmes individuels de « l'homo œconomicus » des années 60 se substituent les difficultés collectives d'une communauté métropolitaine de nationaux de couleur. Le problème se pose, désormais, à l'instar de l'immigration étrangère, en termes de génération avec l'émergence d'une deuxième voire d'une troisième génération n'ayant pas choisi la migration. A l'initiative de M. Emmanuelli, alors secrétaire d'Etat chargé des DOM/TOM, un rapport (44) sur l'insertion des travailleurs originaires d'Outre-Mer a été élaboré. Si on ne peut le tenir pour représentatif de l'idéologie du gouvernement socialiste qu'il n'engage pas, ce document présente

cependant une réflexion d'ensemble sur les problèmes rencontrés par la communauté des Antillo-Guyanais et Réunionnais (A.G.R.) en métropole et propose une gamme d'actions destinées à améliorer les interventions de l'ANT (Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des Travailleurs d'Outre-Mer).

L'ANT, OUTIL DE LA NOUVELLE ORIENTATION DES POUVOIRS PUBLICS

Effective en 1982, la création de l'ANT répond à une triple constatation :

— les originaires d'Outre-Mer, en métropole, connaissent des problèmes spécifiques auxquels il importe désormais d'apporter des réponses adaptées en consacrant tous les moyens disponibles : l'aide à l'insertion doit prendre le pas sur l'incitation à la migration ;

— si la migration demeure, dans un certain nombre de situations individuelles, une issue inévitable, il convient prioritairement, non de l'organiser ou de la favoriser, mais de s'assurer que les conditions sociales dans lesquelles elle se réalise, sont acceptables tant pour l'intéressé que pour la collectivité ;

— la situation de l'emploi dans les départements d'origine ne permet pas un flux de retours importants, mais il importe de faciliter les retours justifiés par la création locale d'emplois.

Les missions confiées à l'ANT s'articulent, dans cette logique, autour de cinq axes :

— faciliter l'insertion sociale en métropole des originaires d'Outre-Mer par une politique d'actions sociales et une contribution aussi efficace que possible à la solution des problèmes de logement (interventions auprès des offices d'HLM ; octroi de prêts locatifs : mobilier ; achat de logements...) ;

— développer une politique de promotion professionnelle par le renforcement des politiques de formation qualifiante (aides à la mobilité professionnelle et à la formation professionnelle en métropole) ;

— favoriser le maintien des liens familiaux, sociaux, et culturels avec les départements d'origine par l'organisation d'un système de voyage à prix réduit à l'occasion des vacances (organisation de colonies de vacances dans les DOM pour les enfants de migrants défavorisés) ;

— contribuer à la préservation et à l'épanouissement de l'identité culturelle des originaires d'Outre-Mer par un appui financier aux actions menées par les associations qui les regroupent ;

— rendre possible, pour ceux qui le désirent, la réinstallation dans le département d'origine par la diffusion d'offres d'emplois, l'aide à l'installation d'artisans, la mise en œuvre d'actions de formation dans les créneaux d'emplois déficitaires dans les DOM, l'aide à la création d'entreprise dans les DOM (formation, montage des projets, voyage d'étude, voyage de retour).

Dans son discours ([45]) prononcé lors des Assises Nationales des originaires d'Outre-Mer, le Premier Ministre, Pierre Mauroy devait annoncer la mise en œuvre de certaines mesures préconisées par le rapport Lucas. Parmi celles-ci, citons la création d'un comité interministériel chargé de l'insertion des originaires des DOM/TOM, la signature d'une convention ANT/AFPA, la formation professionnelle des jeunes appelés du contingent, la création d'un Centre d'information et de documentation des cultures d'Outre-Mer et celles d'un Office des cultures d'Outre-Mer pour la diffusion, la promotion et les échanges. Toutes ces mesures ne sont pas passées dans les faits et certaines ([46]) n'ont pas survécu à « l'effet d'annonce ».

En définitive, à se référer au recentrage progressif des missions confiées au BUMIDOM (cf supra) auquel elle se substitue, l'ANT se singularise davantage par des structures associant plus étroitement les acteurs concernés (élus et asssociations représentatives) que par l'impulsion d'actions fondamentalement novatrices. Certes, la priorité à l'insertion supplante « l'impératif migratoire » mais cette orientation consacre moins une rupture profonde par rapport au passé qu'elle ne sanctionne l'évolution d'une conjoncture économique (moins favorable à l'incitation au départ). De même, s'agissant du dispositif d'aides personnalisées aux migrants, on observe moins la création ab nihilo d'un répertoire d'actions spécifiques que la sophistication d'une gamme de mesures sociales jusque-là embryonnaires. Enfin, si la question migratoire n'est plus dissociée du problème global du développement économique des départements d'origine, le VII[e], mais surtout le VIII[e] plan, affirmait déjà cette nécessité. C'est pourtant bien par ce dernier volet de l'action publique relative aux DOM que les gouvernements successifs de la gauche ont tenté de donner une impulsion nouvelle au développement des Antilles.

L'ARRET DE L'IMMIGRATION ANTILLAISE ET LA REDEFINITION DU DEVELOPPEMENT DES ANTILLES

D'emblée avec les gouvernements de la gauche, l'approche du problème migratoire antillais n'est pas dissociée de la question globale du développement économique des sociétés d'origine pas plus d'ailleurs que celle-ci ne l'est de la redéfinition globale du partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales que couronne la réforme décentralisatrice. Entrée dans les faits, à partir de mars 1982, avec l'application de nouvelles règles de contrôle des actes des collectivités locales puis avec le transfert de l'exécutif du Département et de la Région aux présidents du Conseil Général et du Conseil Régional, la décentralisation a suscité l'adhésion des partis locaux de la gauche alors que les partis conservateurs, un moment inquiétés par la nature réelle (politique ou administrative) de la réforme entreprise, y trouvèrent également, par la suite, l'espace d'un nouveau dialogue avec le pouvoir central.

Dans cette perspective, le IX[e] plan (1984-1988) qui associe l'Etat et les collectivités territoriales, du double point de vue de son élaboration et de sa mise en œuvre (Loi n° 82-653 du 29 juillet 1982), définit quatre grandes directions d'actions prioritaires :

— la première, à laquelle les trois autres sont subordonnées dans leur conception, est l'amplification de la lutte contre le chômage dont on attend une réduction sensible des migrations entraînées par le sous-emploi ;

— la deuxième est la recherche d'un développement économique plus autonome, c'est-à-dire la mise en place progressive d'échanges commerciaux régionaux, la substitution (dans des conditions favorables) des produits de l'activité locale aux produits importés ;

— la troisième est la définition et le renouvellement des solidarités : entre la métropole et les départements d'Outre-Mer, mais aussi à l'intérieur de ces collectivités. L'accent est mis sur la nécessaire extension de la législation sociale métropolitaine afin de maintenir sur place une population « fragile », autrement vouée à la marginalisation ou à une migration « aventureuse » ;

— enfin, la quatrième est l'ouverture sur l'extérieur et la coopération, autre enjeu pour l'expansion économique des entreprises locales.

Les plans régionaux, adoptés par les assemblées compétentes de la Guadeloupe et de la Martinique ainsi que les contrats de plan passés avec l'Etat ont mis en œuvre, dans des domaines aussi variés que l'aquaculture, la formation professionnelle, le tourisme ou encore la culture, ces grandes orientations. Articulés autour de deux axes principaux, la modernisation de l'outil de production et la rénovation de l'agriculture d'une part, et la formation des hommes et la promotion de l'emploi d'autre part, ces plans régionaux reposent sur le même pari : assainir l'économie. Le préambule du plan régional de la Martinique trace bien les termes du défi : « Faire de la Martinique, non plus une terre de consommation et de chômeurs, mais un pays de production, mettant résolument en marche une politique de travail sur place ; bref, affirmer, la volonté de sauver et de créer des emplois pour les Martiniquais » ([47]).

Il est difficile d'évaluer l'adéquation des nouvelles institutions décentralisées aux objectifs poursuivis par les décideurs locaux : contribueront-elles à créer les conditions favorables à un redémarrage de l'économie susceptible de normaliser le marché de l'emploi et de réduire le volume des chômeurs contraints à la migration ? Après quatre années de décentralisation effective, s'il demeure prématuré de dresser un quelconque bilan, la conjoncture de l'économie insulaire est peu susceptible de s'améliorer.

Au total, durant la législature socialiste, les pouvoirs publics se sont efforcés, en amont, de limiter l'immigration antillaise en intervenant, avec le concours actif des collectivités régionales concernées, sur les vecteurs objectifs de la pression au départ : sous-emploi ; précarité économique et sociale ; absence de perspective de développement local tout en recherchant, en aval, l'amélioration des conditions d'accueil des travailleurs migrants confrontés aux difficultés de leur insertion dans la vie métropolitaine. Pour atteindre cet objectif, les autorités ont mis en place, par le truchement de l'ANT, un ensemble de mesures destinées à garantir aux ressortissants d'Outre-Mer l'accès et l'usage effectif aux droits attachés à la citoyenneté française. Si ces mesures s'inspirent bien des valeurs d'égalité et de justice autour desquelles le parti socialiste a édifié sa culture politique, elles en cristallisent également toute l'ambiguïté.

LES PARADOXES D'UNE POLITIQUE EGALITARISTE A « DISCRIMINATIONS POSITIVES »

La nationalité étant, dans le système juridique français, le critère déterminant de l'attribution d'un certain nombre de droits, l'assimilation a défini, avec une continuité remarquable jusqu'en 1981, le cadre juridique de la politique relative à l'insertion des originaires d'Outre-Mer : la qualité de citoyen était réputée suffisante pour garantir à son titulaire la jouissance de droits et, par là-même, une pleine intégration et une égale reconnaissance dans la vie métropolitaine. La migration antillaise, en dépit de son caractère intercontinental, était tenue pour une mobilité géographique au sein de l'espace territorial national, et les migrants antillais pour des « provinciaux d'outre-atlantique montés à Paris ».

Voulant rompre avec cette logique strictement normative, les gouvernements socialistes ont favorisé une « nouvelle insertion qui soit un véritable accueil sans être une assimilation » (48). Afin de faire échec au hiatus entre le droit et le fait, le normatif et le sociologique, le juridique et le phénotype, les pouvoirs publics ont mis en place des mesures de discrimination « positive » destinées à assurer une « réelle égalité avec les autres citoyens » (49). Là où ne devait jamais s'appliquer que le régime de droit commun corollaire à la nationalité et à la citoyenneté, des contingences sociologiques (les discriminations raciales, l'appartenance à une minorité culturelle) ont suscité une « surenchère réglementaire » visant à garantir à la fois, le respect des droits ouverts à tous les citoyens mais *aussi et surtout* l'application de quelques dispositions spécifiques aux originaires d'Outre-Mer (50).

Le passage des déclarations de principe (l'égalité dans la différence) aux mesures concrètes ne s'est pas fait sans difficultés ni « effets pervers ». Parmi ceux-ci, trois phénomènes méritent d'être signalés :

— les modalités de la prise en charge des problèmes d'insertion des originaires d'Outre-Mer et le succès qu'elles ont rencontré auprès des intéressés ont progressivement conféré à l'ANT le statut ambigu de sous-administration, parallèle et polyvalente, réservée aux « domiens » ; les ministères spécialisés ayant, peu à peu, pris l'habitude de se décharger sur elle de l'étude de certains problèmes les concernant comme du financement des solutions apportées (51) ;

— le système d'aides personnalisées, pratiqué par l'ANT, a parfois favorisé l'émergence de nouveaux liens de dépendance et n'a pas toujours contribué, de façon efficace, à la responsabilisation des « assujettis » en dépit des prestations offertes par les spécialistes (éducateurs, psychologues, assistants sociaux) attachés à l'agence (52) ;

— enfin, et c'est la question de fond, peut-on réduire les problèmes soulevés par l'insertion d'une communauté de migrants dans une société d'emploi à l'accès à un certain nombre de droits sans *sombrer dans un normativisme tout aussi illusoire que l'assimilationnisme qu'il prétend dépasser ?* Pour rechercher une meilleure intégration de sa clientèle, l'ANT n'a-t-elle pas objectivement promu une conception instrumentale de la citoyenneté (53) ?

En effet, l'approche normative est insuffisante pour assurer aux immigrés (fussent-ils des nationaux de couleur), en ce domaine comme en d'autres, une réelle égalité d'accès aux droits afférents à la citoyenneté française de même qu'il est illusoire de croire que le simple octroi du droit de vote aux immigrés étrangers suffirait à régler la question de leur insertion dans la société « d'accueil ». La question migratoire antillaise montre bien les limites du droit formel et désigne un objet privilégié des difficultés d'y remédier. Elle exprime encore davantage l'importance des *obstacles socio-culturels* à lever tant du côté de la population métropolitaine que des Antillais eux-mêmes, pour permettre à ceux-ci, outre l'accès à l'exercice de droits effectifs, une réelle reconnaissance dans la vie de la cité.

Ces nuances, sans gommer l'originalité de certaines prestations de l'ANT comme l'aide à la création d'entreprise dans les départements d'origine, introduisent directement au cœur du débat relatif à la pertinence de la variable idéologique à l'œuvre dans la gestion d'une politique publique : y a-t-il une cohérence, une logique d'ensemble qui guident les interventions d'un Gouvernement à l'autre eu égard aux affiliations politiques ? Ou bien la régulation des décisions échappe-t-elle à tout contrôle, idéologique ou volontariste, de la part des gouvernements pour n'être à la limite qu'une suite d'ajustements incertains à des mouvements multiples et à des exigences hétérogènes (54) ?

A l'aune de la gestion socialiste de l'immigration antillaise comme à l'aune de l'action gouvernementale jusque-là mise en œuvre, les donnés socio-économiques et les contraintes démographiques ont bien joué un rôle important dans l'élaboration de la politique publique, mais elles n'ont pas déterminé, à elles seules, les politiques retenues. De même les déterminants proprement idéologiques ne semblent pas plus décisifs que les paramètres strictement économiques dans la détermination publique comme dans le choix de ses modalités. Départager les uns et les autres importe moins que de constater que les seconds ont servi d'arguments aux premiers et les premiers de caution intellectuelle et politique aux seconds. De de Gaulle à Mitterrand en passant par Pompidou et Giscard d'Estaing, la politique française de l'immigration antillaise a toujours été confrontée à la question politique antillaise. La conjoncture socio-politique, en métropole et Outre-Mer, a suscité des réponses nuancées de la part des gouvernants mais, à bien des égards, une certaine continuité se maintient par delà le renouvellement des acteurs au pouvoir, même si le nouvel appel à la mobilité lancé par le Gouvernement de la cohabitation, moins qu'un rappel lancinant de l'histoire, traduit bien l'absence de tout dessein d'ensemble.

PERSPECTIVES D'AVENIR

En élaborant la loi de programme n° 86-1383 du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'Outre-Mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, le Gouvernement de M. Chirac entend, tout en le plaçant dans le cadre d'un ensemble de mesures visant au redressement économique des sociétés d'origine, donner un nouvel essor à la migration des originaires d'Outre-Mer. Défini dans les termes d'une solidarité nationale « rénovée », l'appel à la mobilité entre l'Outre-Mer et la métropole renoue avec un triple objectif :

— écrêter le marché de l'emploi (des sociétés de départ) de la main-d'œuvre inoccupée et sans qualification ;

— prévenir la montée des tensions socio-économiques en permettant aux mesures visant à les maîtriser de produire leur plein effet ;

— renforcer les liens entre l'Outre-Mer et la métropole en confirmant tout l'attachement de la République à ses départements ultra-marins.

Sans préjuger de son impact, la nouvelle orientation donnée à l'action gouvernementale suscite au moins deux interrogations :

— l'appel à la mobilité et la poursuite de l'objectif de parité sociale globale (sur 5 ans) avec le régime des prestations servies en métropole, simultanément annoncés et mis en œuvre par les pouvoirs publics, ne vont-ils pas davantage favoriser la stabilisation des populations concernées au moment précis, où, de surcroît, un chômage persistant affecte l'économie de la métropole et que l'on sait ([55]) que les jeunes générations seront moins nombreuses à se présenter sur le marché du travail des sociétés d'origine à partir des années 90 ?

— à moins d'un retournement, peu probable, de la part des acteurs et, par-delà les éventuelles mesures réglementaires incitatives adoptées, on peut difficilement s'attendre au retour des migrations massives des années 60 et ce, pour au moins deux raisons : d'une part, si la métropole cristallise toujours chez les adolescents des possibilités de promotion sociale jugées meilleures ([56]), elle a largement perdu son pouvoir attractif des années 60 ; d'autre part, les filières traditionnelles de l'immigration antillaise (fonction publique) sont directement affectées par la politique économique menée depuis ces dernières années et l'on voit mal où trouveraient à s'employer les nouveaux venus.

Par contre, parties intégrantes d'un système de relations complexes qui empruntent à celles qui existent entre le Nord et le Sud, mais aussi, au sein d'un Etat unitaire, entre le pouvoir central et les collectivités territoriales, les migrations antillaises participent, dans des termes spécifiques, au processus d'intégration de régions marginales dans un grand ensemble industriel moderne, formant un sous-système avec sa dynamique propre bien que largement perméable aux influences extérieures ([57]).

Notes et références bibliographiques

(1) WILLIAMS (E). *From Colombus to Castro, the history of the Caribbean.* Ed. André Deutsh et Ed. Présence Africaine (trad. française), Paris, 1975. Marshall (D.). The History of the Caribbean Migration, the Case of the West Indies. *Carribean Review.* Vol. XI, n ° 1, Winter 1982.

(2) Si cet article envisage principalement l'immigration antillaise en tant qu'objet de politiques publiques, il importe toutefois de préciser que celles-ci concernent l'ensemble des ressortissants des départements d'Outre-Mer, avec cependant des nuances pour la Guyane où elles ont trouvé une application différente. Voir JOLIVET (M.J.) ; *La Question Créole.* ORSTOM Paris, 1982.

(3) ARMET (A.). *Les problèmes de l'émigration antillaise.* Paris, EHESS, mémoire d'étude, 1967. Taoba-Léonetti (I.). Les Immigrants des DOM. *Hommes et Migrations,* n° 829, 1972.

(4) *Les Droits Politiques des Immigrés.* Compte rendu du Colloque des 5 et 6 décembre 1981. Etudes, Paris, 1982.

(5) ALBERTINI (A.). La Fausse croissance. *Economie et Humanisme,* 1969.

(6) FLAGIE (A.). *Baroches : quartier de la ceinture urbaine de Pointe-à-Pitre (Contribution à une sociologie de la Guadeloupe).* Thèse de doctorat de 3e cycle, Université de Paris V, 1982. Letchimi (S.) ; *Le Phénomène urbain à la Martinique.* Thèse de doctorat en Urbanisme, Université de Paris V, 1983.

(7) THOENIG (J.C.). L'analyse des politiques publiques, in Leca (J.) et Grawitz (M.). *Traité de Science Politique.* Paris, 1985. Vol. 4, pp. 1-60.

(8) JOBERT (B.) L'Etat en action : l'apport des politiques publiques. *Revue française de science politique.* Vol. 35, n° 4, août 1985, pp. 654-682.

(9) *Rapport Rigotard.* Commission centrale des DOM. Paris, Impr. Nationale, 1961.

(10) *Rapport Pellier sur la nécessité et les possibilités d'émigration des Martiniquais et Guadeloupéens,* Paris, Impr. Nationale, 1960.

(11) Le titre IV (articles 30 à 42) de l'ordonnance du 4 octobre 1945 a été déclaré applicable aux DOM par décret du 30 mars 1948 modifié par décrets du 27 août 1949, 27 septembre 1950, 9 novembre 1950 et 25 juillet 1952. Cf. *Codes de la Sécurité Sociale et de la Mutualité,* Paris, Dalloz, 1980.

(12) Etendue aux DOM par les décrets du 31 octobre 1938 (Martinique) et du 22 décembre 1938 (Guadeloupe, Guyane et Réunion).

(13) Voir STECK (P.). Les Prestations Familiales dans les DOM : revendication de la parité. *Bulletin d'Information du CENADDOM,* n° 50, 1979, pp. 23-32.

(14) Voir CONSTANT (F.). *Pouvoirs et Institutions en Martinique : Essai de sociologie politique.* Thèse pour le doctorat d'Etat en sciences politiques, Université d'Aix-Marseille III, 1985.

(15) ELUTHER (J.P.). L'évolution des prestations familiales dans les départements d'Outre-Mer. *Revue juridique et politique, Indépendance et Coopération,* 1981 N° 3, pp. 783-795.

(16) CESAIRE (A.). Crise dans les départements d'Outre-Mer ou crise de la départementalisation. *Présence Africaine,* 1961, pp. 109-112.

(17) *Rapport sur le IVe plan.* Commissariat général au plan, La Documentation Française, Paris, 1961, p. 66.

(18) ARMET (A.). *Op. cit.* et Anselin (A.). *L'émigration antillaise en France. Du Bantoustan au Ghetto.* Ed. Anthropos, Paris, 1979.

(19) *Rapport de la Commission Centrale des DOM* (Ve plan), la Documentation Française, Paris, 1966, p. 579.

(20) CHARBIT (Y.). Transition démographique aux Antilles Françaises. *Population et Sociétés,* n° 139, sept. 1980.

(21) *Rapport des Commissions du VI^e plan.* Commissariat Général au Plan. La Documentation Française, Paris, 1972, p. 63.

(22) Voir OUENSENGA (L.) ; *Sécurité Sociale et Aide Sociale.* Edition et Diffusion de la culture antillaise, Paris, 1984.

(23) CRUSOL (J.). *Economies Insulaires de la Caraïbe.* Ed. Caribéennes, Paris, 1980.

(24) Rapport de la Commission DOM du VII^e plan. Commissariat Général au Plan. La Documentation Française, Paris, 1974, p. 22.

(25) BLERALD (P.A.) ; *Histoire Economique de la Martinique et de la Guadeloupe.* Ed. Karthala, Paris, 1986, p. 166 et S.

(26) LUCAS (M.) ; *Rapport sur l'insertion des ressortissants des DOM en métropole.* SEDETOM, Paris, 1983, p. 1.

(27) STECK (P.). *Op. cit.* ELUTHER (J.P.). *Op. cit.*

(28) FANON (F.) ; *Peau Noire, Masques Blancs.* Ed. du Seuil, Paris, 1959 et LIRUS (J.). *Identité Antillaise.* Ed. Carribéennes, Paris, 1979.

(29) LUCAS (M.). *Op. cit.*

(30) ANSELIN (A.). *Op. cit.* et AGEC. *L'Emigration travailleuse en France.* Rapport du XVIII^e-Congrès National. L'Harmattan, Paris, 1978, 178 p.

(31) AGEC. *Op. cit.*

(32) VIE (J.E.). Conditions de vie et droits des ressortissants des DOM. *Hommes et Migrations.* N° 842, 1972, pp. 24-26.

(33) VIE (J.E.). *Op. cit.*

(34) La couleur fait d'un Français de couleur un étranger. Voir : RAVEAU (F.), GALAP (J.). « Adaptations Antillaises ». *Cahiers d'anthropologie,* 1976, n° 4, pp. 9-21.

(35) CHARBIT (Y.) et LERIDON (H.) ; *Transition démographique et modernisation en Guadeloupe et en Martinique.* INED-PUF, Paris, 1980.

(36) *Rapport du Comité DOM/TOM.* Commissariat Général au Plan. La Documentation Française, Paris 1980, p. 97.

(37) DOMENACH (H.), GUENGUANT (J.P.). Chômage et sous-emploi dans les DOM. *Economie et Satistiques,* n° 137, 1981, pp. 2-23.

(38) *Les Départements et Territoires d'Outre-Mer : 7 ans de développement économique et social (1974-1981).* SEDETOM, Paris, 1981.

(39) DESCAMPS (H.). *La politique aux Antilles Françaises de 1946 à nos jours.* LGDJ, Paris, 1981.

(40) LIRUS (J.). *Op. cit.*

(41) *Plan Intérimaire : stratégie pour deux ans (1982-1983).* Impr. Nationale, Paris 1981, p. 140.

(42) LEMOINE (G.). *Discours prononcé lors des Assises Nationales des originaires d'Outre-Mer.* SEDETOM, Paris, 1983, p. 2.

(43) GAUTIER (A.). Les politiques familiales et démographiques dans les départements français d'Outre-Mer depuis 1946. A paraître dans *Le Droit Social,* Paris, 1987.

(44) LUCAS (M.). *Op. cit.*

(45) MAUROY (P.). *Discours prononcé lors des Assises nationales des originaires d'Outre-Mer.* Service d'Information et de Diffusion du Premier Ministre, Paris 1983.

(46) Par exemple, si le Comité interministériel concerné a bien été créé par le décret n° 83-779 du 1^er septembre 1983, il ne s'est jamais réuni. De même, la création des deux Centres à vocation culturelle, annoncée par le Premier Ministre, n'a jamais eu de suite.

(47) *Plan Régional de Développement économique et culturel de la Région Martinique (1984-1988).* Graphicom, Fort-de-France, 1984, p. 5.

(48) LEMOINE (G.). *Op. cit.*

(49) Pour une présentation d'ensemble de la dimension juridique et philosophique de cette problème, on se reportera utilement à PELLOUX (R.). Les Nouveaux discours sur l'inégalité et le droit public français. *Revue de Droit Public.* Juil-août 1982, pp. 909-929.

(50) Citons le dispositif d'aides personnalisées de l'ANT : des « voyages-vacances » à l'aide sociale exceptionnelle en passant par les différents types de prêts (mobiliers, logement, avances sur salaires etc.) offerts au public concerné.

(51) Plus précisément, l'expérience de l'ANT soulève, outre le problème de la disproportion entre les moyens et les objectifs poursuivis, la question cruciale de la résistance des administrations centrales face à l'irruption d'un nouvel acteur sur la scène de l'action publique.

(52) Cette observation ne repose pas sur une enquête menée à partir d'un échantillon représentatif de la clientèle de l'ANT, elle est fondée sur des témoignages recueillis par l'auteur.

(53) Certes, l'ANT doit être créditée de quelques initiatives concrètes (expositions, manifestations culturelles) tendant à favoriser un dialogue inter-culturel mais celles-ci, (sans doute parce qu'on ne pouvait en attendre des résultats immédiats), sont souvent apparues comme « secondaires » par rapport au problème prioritaire de l'accès effectif aux droits attachés à la citoyenneté française. Pour une discussion stimulante autour de la citoyenneté, voir LECA (J.). Questions sur la citoyenneté. *Projet.* N° 171-172, 1983, pp. 113-126.

(54) Voir THOENIG (J.C.). *Op. cit.*

(55) DOMENACH (H.), GUENGUANT (J.P.). *Op. cit.*

(56) LEVAL STE-ROSE (P.). *Le jeune Antillais face à la migration.* Ed. Caribéenne, Paris, 1983, 160 p.

(57) Voir MAINGOT (P.). Carribean migration as a structural reality. *Annales du CREAC* n° 4, PUAM, 1983, pp. 125-139 et GUENGUANT (J.P.). Les migrations caraibéennes depuis 1950 : des évolutions inattendues. *CERC*, Pointe-à-Pitre, n° 1, 1984, pp. 105-114.

La politique française de l'immigration antillaise (1946-1987).

Fred CONSTANT

Parmi les différents flux migratoires à destination de la France, l'immigration des ressortissants des Antilles françaises (Guadeloupe, Martinique) prend d'emblée un relief particulier non seulement parce qu'elle concerne des « nationaux de couleur » mais aussi parce qu'elle cristallise l'évolution des pouvoirs publics face au développement de ces départements d'Amérique. Posée, à l'origine, comme préalable au décollage économique et solution au problème démographique des sociétés de départ, la politique française de l'immigration antillaise a consisté, jusqu'au milieu des années soixante-dix, à favoriser le départ massif des actifs non employés au moment où l'appel à la main-d'œuvre extérieure constituait l'un des ressorts principaux d'une économie métropolitaine en pleine restructuration. Face aux problèmes soulevés par ces mouvements de populations du double point de vue des sociétés d'emploi et d'origine, l'impératif migratoire, option initiale de l'action publique, allait connaître un infléchissement. Toutefois, l'arrêt de la migration « officielle » et la priorité donnée à l'insertion sociale et culturelle des migrants sont à mettre à l'actif de l'expérience de la gauche au pouvoir. Depuis mars 1986 et l'alternance politique, un nouvel appel à la mobilité est lancé par les pouvoirs publics dans un contexte marqué par de nombreuses incertitudes.

Migration policy in the French West-Indies (1946-1987).

Fred CONSTANT

Among the different migratory movements to France, that of French west-indians (Guadeloupe and Martinique) presents specific characteristics ; not only because it concerns black nationals but also because it involves the evolution of the authorities' behaviour towards the economic development of these two Caribbean islands. French West-Indian policy, originally initiated as a preliminary to the beginning of economic development and as a solution to the demographic problems of these societies, encouraged until the middle of the 70's, massive emigration of local workers unemployed at a time when foreign labour demand was one of the main stimulants of metropolitan economic expansion. In the face of these population flows both in « employer » country and countries of « origin », the « migratory imperative », the initial option taken by the authorities, was to undergo a downward trend. Howewer, the priority given to the social and cultural insertion of the migrants and the stopping of « official » migration were to be promoted by the policy of left-wing government. Since March 1986 and the political change of government, a new appeal for mobility has been launched by the authorities in a climate of uncertainty.